

# Ein umsichtiger Friedensmakler

*Der Internationale Gerichtshof hat in siebzig Jahren rund 150 zwischenstaatliche Streitigkeiten behandelt*

Der Internationale Gerichtshof hat wie kein anderes internationales Gericht dazu beigetragen, den Grundregeln des Völkerrechts schärfere Konturen zu verleihen. Er gilt als gemässigt konservativ und hat stets seine konsensuale Grundlage im Auge.

*Robert Kolb und Oliver Diggelmann*

Völkerrechtliche Rechtsprechung ist anspruchsvoll und politisch oft hochbrisant. Viele Normen des internationalen Rechts sind stark konkretisierungsbedürftig, weshalb Schiedsgerichten und Gerichten auch politisch einige Verantwortung zukommt. Der Internationale Gerichtshof (IGH), der zurzeit sein siebzigjähriges Bestehen feiert, trägt einen grossen Teil dieser Verantwortung. Er hat das Recht in den zwischenstaatlichen Beziehungen mit gegen 150 Urteilen und Gutachten gestärkt. Er ist ein Gericht für zwischenstaatliche Rechtsstreitigkeiten, dem im Unterschied zu Spezialgerichten – wie etwa dem Seegerichtshof in Hamburg – nicht nur Fragen aus einem Teilbereich des internationalen Rechts vorgelegt werden können.

## Recht auf Selbstverteidigung

Nehmen wir etwa das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung, ein klassisches und brisantes Thema des Völkerrechts. Es besteht gemäss Uno-Charta, wenn ein Staat Opfer eines «bewaffneten Angriffs» eines anderen Staates ist. Liegt eine solche Situation aber vor, wenn der Angriff nicht von Staatsorganen, sondern von privaten Warlords ausgeführt wird, die zwar von fremdem Territorium aus operieren, sich der Kontrolle des betreffenden Staates jedoch entziehen? Diese Frage hatte der IGH 2005 zu entscheiden. Streitparteien waren die Demokratische Republik Kongo und Uganda. Anti-ugandische Rebellen waren nach 1998 von kongolesischem Gebiet aus gegen Uganda vorgegangen, ohne dass der kongolesische Staat Einfluss auf sie oder gar die Kontrolle über sie gehabt hätte.

Man konnte unter Würdigung aller Umstände letztlich nicht sagen, dass die Demokratische Republik Kongo gehandelt hatte. Der IGH verneinte daher den bewaffneten Angriff. Legitime Sicherheitsinteressen, die aufseiten Ugan-

das durchaus vorlagen, genügten seiner Meinung nach nicht, um das Recht auf Selbstverteidigung auszulösen. Der IGH kann unmittelbar in Fragen von Krieg und Frieden involviert sein. Sein Tagungsort ist nicht zufällig der Friedenspalast in Den Haag.

## Akzeptanz nicht garantiert

Die Funktionsweise des IGH wird durch seine konsensuale Grundlage geprägt. Kein Staat muss den IGH akzeptieren, seine Jurisdiktion ist freiwillig. Das unterscheidet ihn grundlegend von wichtigen staatlichen Gerichten wie etwa dem schweizerischen Bundesgericht oder dem deutschen Bundesverfassungsgericht. Deren Anrufbarkeit hängt nicht vom Einverständnis des Streitgegners ab. Für den IGH bedeutet das, dass er sich seine Akzeptanz immer wieder neu erarbeiten muss. Er muss seinen Ruf als unabhängiges und sorgfältig arbeitendes Gericht ständig im Auge haben. Das gelingt ihm insgesamt gut. 71 Staaten haben sich seiner Rechtsprechung generell – nicht nur für einzelne, spezifisch bezeichnete Streitfälle – unterworfen, darunter auch die Schweiz. Darin spiegelt sich die Anerkennung, die der IGH als «Dienstleistungsgericht» geniesst.

Zurückhaltung in der Sache ist für diese Anerkennung sehr wesentlich. Der IGH fällt nicht durch spektakuläre Urteile auf, die öffentlichkeitswirksam Rechtsfortbildung betreiben. Mit Praxisänderungen ist er vorsichtig. Das hat ihm den Ruf eingetragen, ein etwas konservatives Gericht zu sein, das lieber einen Schritt zu wenig als einen zu viel macht. Seine Zurückhaltung hat ihm den Vorwurf der Zaghaftheit eingetragen. Das war etwa 2010 der Fall, als der IGH in einem Gutachten über die Zulässigkeit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos etwas minimalistisch feststellte, das Völkerrecht verbiete eine solche nicht. Kritiker warfen ihm vor, die entscheidende Frage der Zulässigkeit der Sezession umgangen zu haben.

## Grenzen und Immunitäten

Für grosse Vor- und Umsicht gibt es allerdings starke Gründe. Wenn in Rechtsstreitigkeiten Staaten Streitparteien sind, steht immer auch ein wenig die Ehre der Nation auf dem Spiel. Natürlich nicht in einem juristischen Sinn, in einem psychologischen aber sehr wohl. Ein Extrembeispiel ist der

sogenannte Genozid-Fall, der vom IGH 2007 entschieden wurde. Streitparteien waren Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro. Es ging um die serbisch-montenegrinische Verantwortung für den Völkermord von Srebrenica, bei dem gegen 8000 Muslime getötet wurden. Der IGH kam in einem mit Hochspannung erwarteten Urteil zum Schluss, die Verbrechen könnten Serbien-Montenegro nicht direkt angelastet werden. Zugleich stellte er aber fest, dass es seinen Einfluss in Bosnien nicht genügend genutzt habe, um die Verbrechen zu verhindern. Es habe daher die Konvention zur Verhinderung von Völkermord dennoch verletzt. Auf wessen Seite man auch stand: Niemand konnte dem IGH vorwerfen, es sich leichtgemacht zu haben.

Viele IGH-Fälle betreffen Grenzstreitigkeiten. Sie sind teilweise ein postkoloniales Erbe, ein weiteres unrühmliches Kapitel des europäischen Kolonialismus. In den Jahrzehnten nach 1945 ging es um alte Abmachungen, Karten oder Gewohnheiten, um die sich lange niemand gekümmert hatte. 1962 kam der IGH in einem epischen Streit zwischen Kambodscha und Thailand um eine Tempelanlage im Grenzgebiet zum Schluss, Passivität wie jene Thailands in diesem Fall könne ein Ausschlussgrund für Gebietsansprüche sein. Wenn man Gebietsansprüche erhebt, so die Grundidee, muss man aktiv auf ihnen bestehen. Andernfalls wird das Vertrauen in die Rechtmässigkeit der Verhältnisse geschützt.

Technischer Fortschritt ist ein zweiter Hauptgrund für Grenzstreitigkeiten. Die Grenze «unter Wasser» im Besonderen wurde immer wichtiger, weil der Festlandsockel, jener wasserbedeckte und oft rohstoffreiche Randbereich des Kontinents, seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts besser ausgebeutet werden kann. Wie sollte hier die Grenze verlaufen? Der IGH spielte bei der Etablierung einer allgemeinen Regel eine bedeutende Rolle. Seine Rechtsprechung ab 1993 festigte etwa die sogenannte Äquidistanzregel. Die Grenzlinie wird ihr gemäss so gezogen, dass jeder Punkt auf der Unterwassergrenze gleich weit von den Basislinien der Staaten an der Küste entfernt ist. Man könnte von einer geometrischen Lösung sprechen.

Erheblichen Sprengstoff bergen regelmässig auch Fälle, in denen es um völkerrechtliche Schranken staatlicher Justizhandlungen geht. Das Völkerrecht

kennt solche Souveränitätsbeschränkungen zugunsten fremder Staaten sowie bestimmter seiner Funktionsträger, insbesondere Regierungschefs, bestimmter Minister und Diplomaten. Wie weit reichen diese sogenannten Immunitäten im Einzelnen? Schützen sie auch bei schweren Verbrechen? Der IGH war verschiedentlich aufgerufen, sich zu solchen Fragen zu äussern. Im Jahr 2012 entschied er einen Fall, in dem es um italienische Gerichte ging, die Klagen italienischer Bürger gegen den deutschen Staat wegen im Zweiten Weltkrieg begangener Verbrechen gutgeheissen hatten. Der Grundsatz der Staatenimmunität verbietet, dass ein Staat über einen anderen «zu Gericht sitzt». Der IGH entschied, dass dieser Grundsatz auch bei schweren Verbrechen wie im vorliegenden Fall nicht durchbrochen wird. Die von den italienischen Gerichten angeordnete Zwangsvollstreckung der Deutschland gehörenden Villa Vigoni am Comersee war völkerrechtswidrig.

Viele IGH-Fälle sind im Kern Haftungsfälle. Man spricht von Staatenverantwortlichkeits-Klagen. Oft geht es darum, ob ein Schaden einem bestimmten Staat angelastet, sogenannt zugeordnet werden kann, wenn nicht die Staatsorgane selbst, sondern «Private» gehandelt haben. Ein berühmter Fall ist der Streit zwischen den USA und Iran um die Geiselnahmen und Botschafts- sowie Konsulatsbesetzungen in Iran nach der Islamischen Revolution 1979. Die Geiseln wurden teilweise mehr als ein Jahr gefangen gehalten, der Fall hielt die Weltöffentlichkeit in Atem. Gehandelt hatten iranische Studenten, an sich «Private», jedoch mit gewissen Verbindungen zu iranischen Staatsorganen. Der IGH entwickelte Kriterien für die Zurechnung privater Handlungen an den Staat. Er bejahte die Staatenverantwortlichkeit letztlich, weil Staatsorgane die Handlungen der Studenten gutgeheissen, sich von ihnen nicht distanziert hatten.

### Lange Verfahrensdauer

Zur Geschichte des IGH gehören auch unerfreuliche Kapitel. Es kam zwar nur selten zu offenen Missachtungen von Urteilen, einzelne Fälle liessen ihn jedoch in ungünstigem Licht erscheinen. Ein dramatisches Beispiel ist der Fall LaGrand. Zwei deutsche Staatsangehörige, Brüder, warteten Anfang 1999 in Arizona auf den Vollzug der Todesstrafe wegen Mordes. Die amerikanischen Gerichte hatten das Urteil gefällt, ohne dass Deutschland seinen Staatsangehörigen im Prozess hätte beistehen können, wie es die Konsularrechtskonvention verlangt. Deutschland erhob Klage vor dem IGH. Noch bevor dieser sein Urteil fällen konnte, richtete Arizona einen der beiden Brüder hin. Der

IGH verbot die Tötung des zweiten mittels einstweiliger Verfügung, doch Arizona vollzog auch das zweite Todesurteil. Der IGH stellte 2001 die Verletzung der Konsularrechtskonvention fest und warf der Regierung Bill Clintons vor, den Gouverneur von Arizona nicht genügend zur Aufschiebung der Hinrichtung gedrängt zu haben.

Ein regelmässiger Kritikpunkt ist die teilweise überlange Verfahrensdauer. Sie ist vor allem Folge von Erstreckungsgesuchen der Staaten, denen der IGH meist stattgibt, aber auch der Komplexität der Fälle. Eine Dauer von fünf Jahren ist keine Seltenheit. In einzelnen Fällen wurde das Verfahren abgebrochen, weil eine Streitpartei das Interesse verloren hatte. In Ausnahmefällen dauerte es gar mehr als zehn Jahre bis zu einem Urteil. Das war etwa in einem Territorialstreit zwischen Katar und Bahrain von 1991 bis 2001 der Fall. Ein grosses Problem sind jedoch die Finanzen. Das Budget des IGH betrug zeitweise nur ein Zehntel desjenigen des Jugoslawien-Strafgerichtshofes, vor dem sich Verbrecher der Balkankriege verantworten müssen.

### Herausragende Richter

Am IGH haben immer wieder herausragende Richterpersönlichkeiten gewirkt. Gemeinsam ist ihnen, dass sie juristisch sorgfältige Arbeit mit Sinn für die komplexe Rolle des Völkerrechts in einer oft prekären Welt zu verbinden verstanden. Stellvertretend für viele, die hier Erwähnung verdienen würden, sei der Amerikaner Philip C. Jessup genannt. Als Teilnehmer des Ersten Weltkrieges war ihm die Kriegserfahrung in den Leib eingebrannt, um eine Formulierung des Historikers Reinhart Koselleck zu verwenden. Sie hatte ihm vor Augen geführt, dass hoher Respekt vor dem internationalen Recht ein unabdingbares Gut ist. Er machte den Dienst am Völkerrecht zu seiner Lebensaufgabe. An dessen Verlässlichkeit zu arbeiten, verlangt den Richtern Ausdauer, Mühen und Kompromisse ab, die ihnen vor dem Hintergrund unterschiedlicher geschichtlicher Prägungen und Sensibilitäten nicht immer leichtfallen. Oft muss der Richter vom in der eigenen Kultur Gewohnten um des gesamten willen Abstand nehmen – um der Herrschaft des Rechts und letztlich des Friedens willen. Vielleicht sollte man sich das in der Schweiz etwas mehr bewusstmachen, in welcher massgebliche politische Kräfte die Verhöhnung des Völkerrechts zu ihrem politischen Programm machen, weil es nicht in jedem Punkt mit ihren persönlichen Präferenzen übereinstimmt.

Staatsrecht an der Universität Zürich.

Robert Kolb ist Professor für Völkerrecht an der Universität Genf.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und